



ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 24 de noviembre de 2000, D. R. P. F. presenta reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transporte por los daños ocasionados al vehículo de su propiedad (Audi 100, matrícula MU-BU), con motivo de un accidente que tuvo lugar el 18 de noviembre anterior, cuando circulaba por la carretera comarcal 415, en dirección a Cehegín -en obras por la construcción de la Autovía del Noroeste-, acompañado de su mujer y de su hijo, y se salió de la carretera volcando su vehículo.

Describe así lo ocurrido:

"Eran entre las 22,30 y las 23 horas de la noche cuando, aproximadamente a la altura del Km. 6, donde existe un desvío motivado por las obras, me salí de la carretera volcando el vehículo, el cual tuvo los desperfectos que se relacionan en la copia del presupuesto (...) El accidente vino motivado por la falta de señalización adecuada del referido desvío, pues siendo de noche, las señales luminosas colocadas para indicar el peligro por la existencia del desvío no funcionaban, y tampoco existían en el pavimento bandas sonoras que anunciaran con antelación dicho peligro." Añade que el vehículo fue retirado del lugar esa misma noche por la grúa de la casa Renault, cuyo conductor fue testigo de la situación en que se encontraba el lugar del accidente.

Solicita una cuantía indemnizatoria de 409.844 pts. (2.462,21 euros), conforme al presupuesto de un taller de reparación que acompaña.

SEGUNDO.- Recabado el informe de la Dirección General de Carreteras, el Subdirector General de Proyectos emite informe el 15 de diciembre de 2000, con el siguiente contenido:

"1º) No tenemos certeza del accidente.

2º) La empresa adjudicataria de las obras es la U. A. S.A., formada por las empresas O.-H.-L. y S. S.A.

3º) Se adjunta informe del coordinador de seguridad y salud de las obras en el que se describe exhaustivamente el estado y la señalización del desvío en el que supuestamente se produjo el accidente.

4º) A la vista del informe, el ingeniero que suscribe considera que la obra estaba correctamente señalizada y que el accidente debió de producirse por exceso de velocidad o impericia del conductor y no debe achacarse a un mal funcionamiento del servicio público de carreteras".

TERCERO.- Instruido el expediente y formulada propuesta de resolución el 28 de febrero de 2002, se recaba el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico en fecha 20 de febrero de 2003, que es evacuado el 24 de marzo siguiente (número 53/2003), en el sentido de que procede otorgar trámite de audiencia y vista del expediente al contratista y, una vez cumplimentado el citado trámite, elevar nueva propuesta de resolución para la emisión del Dictamen sobre el fondo del asunto, debiendo acompañar la Consejería consultante las actuaciones practicadas y las fotografías que el interesado acompañó al escrito de reclamación.

CUARTO.- Otorgado trámite de audiencia al contratista de las obras de la Autovía Alcantarilla-Caravaca, comparece en su nombre y representación D. R. B. T., quien, tras realizar una serie

de alegaciones atinentes a la falta de certeza de la producción del accidente, por no existir atestado de la Guardia Civil ni conocimiento de los servicios de conservación, y a la perfecta señalización del lugar donde supuestamente se produjo, manifiesta su oposición a que su representada sea considerada responsable del accidente, el cual imputa al reclamante por no respetar los artículos 9.2, 11.1, 19.1 y 53.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (R.D. Legislativo 339/1990, de 2 de marzo).

QUINTO.- Con fecha 16 de abril de 2003, el reclamante tomó vista del expediente, recabando copia de la relación de documentos que lo forman, según acta del órgano instructor que se redacta "*para hacer constar el cumplimiento del trámite de audiencia*" (sic).

SEXTO.- La propuesta de resolución, de 1 de julio de 2003, desestima la reclamación al no constar acreditada la concurrencia de los requisitos exigidos en el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

SÉPTIMO.- Con fecha 17 de julio de 2003, se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico acompañando el expediente administrativo.

A la vista de los referidos Antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Consejo Jurídico ha de ser consultado preceptivamente en las reclamaciones que, en concepto de responsabilidad patrimonial, se formulen ante la Administración regional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico.

SEGUNDA.- Legitimación y plazo de reclamación.

El reclamante ostenta la condición de interesado, a tenor de lo establecido en los artículos 139.1, en relación con el 31.1,a) de la LPAC.

En cuanto a la legitimación pasiva, aunque el accidente se produjo cuando se ejecutaban las obras de la Autovía del Noroeste-Río Mula, siendo la empresa adjudicataria de las mismas la "U. A. S.A., formada por las empresas O.-H.-L. y S. S.A.", la Administración regional ostenta tal legitimación por cuanto ha de resolver, en primer lugar, si el daño alegado es consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y, en caso afirmativo, a quién corresponde asumir en última instancia la responsabilidad, si a la Administración o al contratista, conforme a lo que indicábamos en nuestro Dictamen nº. 55/03, a cuyas consideraciones nos remitimos.

Por último, la acción se ha ejercitado dentro del año previsto en el artículo 142.5 LPAC, puesto que el accidente se produjo el 18 de noviembre de 2000 y la acción se ejercitó el 24 de noviembre siguiente.

TERCERA.- Procedimiento.

La falta de audiencia a la contratista de las obras, exigida por el artículo 1.3 del Reglamento de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RRP), motivó que el Consejo Jurídico aconsejara en el Dictamen anteriormente citado, que se retrotrajeran las actuaciones para cumplimentar dicha audiencia, y, previa propuesta de resolución, recabar de nuevo su parecer sobre las cuestiones de fondo planteadas, así como que se completara el expediente con las fotografías aportadas por el reclamante.

Dichos trámites han sido cumplimentados por la Consejería consultante, conforme se detalla en los Antecedentes Cuarto a Sexto del presente Dictamen, por lo que el procedimiento seguido se ha ajustado a los trámites previstos en el artículo 6 y ss. RRP.

CUARTA.- Concurrencia de los requisitos que determinan la responsabilidad patrimonial.

El reclamante imputa a la Administración regional, en su condición de titular de la vía, un funcionamiento anómalo del servicio público por la falta de señalización adecuada de un desvío provisional (enlace de Cañada Hermosa) realizado con motivo de la ejecución de obras en la carretera comarcal 415 (Autowía del Noroeste-Río Mula). Concretamente sostiene que el accidente se produjo por la falta de funcionamiento de las señales luminosas colocadas para indicar el peligro por la existencia del desvío (era de noche), y la ausencia de bandas sonoras que anunciaran con antelación dicho peligro.

Para el órgano instructor, por el contrario, el accidente es achacable a la actuación del reclamante, teniendo en cuenta la copiosa señalización y la graduación en la misma (limitación gradual de velocidad, intensificación progresiva de la señalización) que culmina con los paneles reflectantes alertando de la existencia de un viraje y delimitando su trazado; de lo anterior deduce que el reclamante no adecuó su velocidad a las circunstancias que se anunciaban. En el mismo sentido, el representante de la mercantil "S.-U. A. del N., S.A.", tras manifestar la falta de constancia fidedigna de la producción del accidente, responsabiliza del daño al conductor, por cuanto el lugar donde se produjo el accidente se encontraba perfectamente señalizado y con todas las medidas de seguridad, de lo que deduce que no condujo con la diligencia y precaución necesarias, ni atemperó su velocidad a las circunstancias de la vía.

Planteadas las diversas posturas sobre las causas que motivaron el accidente, ha de tenerse en cuenta, en primer lugar, los requisitos que determinan la responsabilidad de las Administraciones Públicas conforme a los artículos 139 y 141.1 LPAC:

- 1) Que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos, real, concreta y susceptible de evaluación económica.
- 2) Que la lesión sea imputable a la Administración Pública y consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público.
- 3) Que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, y no sea ésta consecuencia de fuerza mayor.
- 4) Que la lesión sea antijurídica, en el sentido de que el perjudicado no tenga obligación de soportarla.

Veamos la aplicación de dichos requisitos al presente supuesto:

1) Efectividad de los daños producidos.

Aunque para el representante de la empresa contratista no existe certeza sobre la realidad del accidente por la falta de atestado de la Guardia Civil de Tráfico, a lo que añade el desconocimiento del mismo por parte de los servicios de conservación de la empresa S., sin embargo, en la fase de instrucción del presente procedimiento se ha probado tanto la realidad del accidente como los daños alegados, según reconoce el órgano instructor en la propuesta de resolución de 1 de julio de 2003 (Consideración Jurídica Quinta):

"la realidad y certeza del accidente ha quedado acreditada mediante el documento de la asistencia prestada en el lugar del hecho por la mercantil "H. y L., S.A" y la declaración del testigo, conductor de la grúa de asistencia..."

En efecto, la factura relativa a la asistencia prestada por la mercantil "H. y L.", S.A. (R. A.), aportada por el reclamante y verificada por la mercantil indicada, a requerimiento del órgano instructor (Doc. nº. 12), corrobora los siguientes datos:

- a) Conforme a la descripción del reclamante, el accidente se produjo entre las 22,30 y 23 horas del sábado, el 18 de noviembre del 2000, en la carretera comarcal 415. Dichas circunstancias son verificadas en los datos de la asistencia de la grúa en carretera (Doc. 12), en relación con el día (18-11-00), duración de la asistencia (11-30-2,00), lugar (carretera de Mula), vehículo accidentado (marca y matrícula), y motivo del traslado (accidente).

También la declaración testifical del conductor de la grúa (Doc. nº.13) confirma el lugar ("el testigo declara que recogió el vehículo cerca de Venta Alegría, aunque no sabe el kilómetro exacto"), y que era de noche; preguntado acerca de si recuerda la matrícula, marca, modelo y color, manifiesta que no, aunque indica que era BMW. El error en la cita de la marca del vehículo (Audi), cuatro meses y medio después de ocurrir el accidente, no desvirtúa los datos descritos en la factura del servicio de grúa (aportado por el representante de la mercantil H. y L., S.A.), y restantes respuestas dadas por el testigo. Asimismo, se ha confirmado que en el vehículo accidentado viajaban un matrimonio y un bebe.

b) Respecto a la acreditación de los daños, el reclamante aporta fotografías y un presupuesto de un taller, reconociendo el Ingeniero Técnico Jefe del Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras (Doc. nº. 6) que son acordes con la forma de descripción del accidente y con las fotografías aportadas, estimando, en consecuencia, el órgano instructor que quedan acreditados los daños sufridos por el vehículo siniestrado, a los que también se refiere el conductor de la grúa, en su declaración testifical.

2) y 3) Que los daños sean imputables al funcionamiento del servicio público y que exista una relación de causa a efecto entre dicho funcionamiento y aquellos.

Aunque los daños alegados se produjeron como consecuencia de la utilización de una carretera de titularidad autonómica, sin embargo, es necesario que se hayan producido como consecuencia del actuar administrativo, pues de lo contrario el sistema de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Presupuesto de ello es determinar si el accidente es imputable o no al funcionamiento del servicio público viario y, por tanto, la relación de causalidad entre aquél y los daños reclamados, resultando:

a) Es incontrovertible que las obras estaban señalizadas, conforme detalla el Coordinador de Seguridad y Salud de las obras de la Autovía del Noroeste-Río Mula (Doc. nº. 4), acompañando un reportaje gráfico sobre la señalización existente después de la apertura del desvío provisional (5 de junio de 2000) y cinco meses antes de ocurrir el accidente, aproximadamente, y como refleja también la fotografía aportada por el reclamante con los paneles direccionales en el punto del accidente.

b) Sin embargo, la cuestión a dilucidar no es la existencia de señalización, sino si ésta era suficiente o defectuosa, a la vista de las imputaciones concretas que formula el reclamante: inexistencia de bandas sonoras y la falta de funcionamiento, durante la noche del accidente, de las balizas luminosas tipo TL2 con luz ámbar intermitente colocadas en los paneles direccionales.

En cuanto a la primera imputación, la colocación de bandas sonoras en el pavimento que anunciaran con antelación dicho peligro, este Consejo Jurídico considera que no ha quedado acreditado en el expediente un funcionamiento anómalo del servicio público viario, teniendo en cuenta los argumentos técnicos contenidos en el informe del Coordinador de Seguridad y Salud de las obras de la Autovía del Noroeste-Río Mula (Doc. 4):

"Las bandas sonoras se encuentran localizadas en cada uno de los accesos al desvío desde la crtra. C-415 (ver plano adjunto) al considerarse necesarias, junto a las señales verticales de limitación de velocidad, para lograr la reducción efectiva de dicha velocidad para los vehículos que procedentes de ambas direcciones (Mula y Alcantarilla) se desvían por la nueva calzada. Una vez que el vehículo ha iniciado el desvío por el nuevo trazado, se limita nuevamente su velocidad máxima, primero a 60 Km./h., para reducirla después a 40 Km./h., en su aproximación a la salida del propio desvío en el punto donde presumiblemente se produjo el accidente, no considerándose necesaria la colocación en dicho punto de bandas sonoras al

existir la mencionada limitación de velocidad durante todo el recorrido del trayecto. La norma de la carretera 8.3.1C sobre señalización de obras, en el apartado 3.2 desaconseja el empleo de resaltos en la calzada (bandas sonoras) como medida de reducción de velocidad, si bien en el caso particular que nos ocupa, debido a las características del trazado y en base a la experiencia de desvíos similares, se consideró conveniente su utilización para lograr dicha reducción efectiva de velocidad".

Otro parecer suscita la segunda imputación del reclamante atinente a la falta de funcionamiento en el momento del accidente (era de noche) de las balizas luminosas tipo TL2, colocadas junto a las paneles direccionales. Conviene recordar que el artículo 140 del Reglamento General de Circulación prescribe que las obras que dificulten de cualquier modo la circulación vial deberán hallarse señalizadas, tanto de día como de noche, y balizadas luminosamente durante las horas nocturnas. En el mismo sentido, la Orden de 31 de agosto de 1987, sobre señalización, balizamiento, defensa, limpieza y terminación de obras fijas en vías fuera del poblado, señala: "*Tales circunstancias, unidas al hecho de disponer de modernas técnicas y medios de señalización, balizamiento y, en su caso, defensa, hacen aconsejable actualizar la normativa vigente en materia de señalización de obras viales que, por constituir un obstáculo en la vía pública cuya presencia dificulta la libre circulación, deben hallarse convenientemente señaladas a cargo del causante del obstáculo y balizadas luminosamente durante las horas nocturnas...*" (Exposición de Motivos, que luego se concreta en el apartado 6, sobre balizamiento, de la Instrucción 8.3.1C).

El reclamante ha probado la falta de funcionamiento de las balizas luminosas con la declaración testifical del conductor de la grúa quien ante la pregunta: "*Diga ser cierto que era de noche y no habían encendidas señales luminosas que indicaran el desvío referido*", responde "*que es cierto*". La posibilidad de que no funcionaran aquella noche es admitida implícitamente por el informe del Coordinador de Seguridad y Salud de las obras: "*Debido al desgaste lógico de dichas baterías como a la destrucción en algunos casos de la propia baliza por actos vandálicos, se realiza periódicamente el mantenimiento de las mismas y del resto de los elementos de señalización por parte del personal de seguridad de la obra...*"

Sin embargo, no se acredita en la fase de instrucción cuándo se efectuó la última revisión de los elementos de señalización (el día del accidente era sábado por la noche), y el lapso de tiempo transcurrido desde que dejaron de funcionar hasta que se produjo el accidente. La falta de dicha prueba no puede perjudicar a la parte reclamante sino a la parte que puede acreditarlo, atendiendo a la disponibilidad y facilidad probatoria (artículo 217.6 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

Lo anterior conduce a que la falta de funcionamiento de la señalización luminosa pudo contribuir a la producción del daño, pero no como causa exclusiva como indicamos a continuación.

4) Antijuridicidad.

El artículo 141.1 LPAC establece que sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar.

No le falta razón al órgano instructor cuando señala (Fundamentación Jurídica Décima y Décimoprimeras de la propuesta de resolución) que desde que se introduce cualquier vehículo en la zona de obras hasta que la abandona, no cesa la señalización, por lo que la atención y la velocidad no deben dejar de ajustarse a lo indicado por las mismas", y que "a lo largo de todo el recorrido en obras, cualquier conductor es capaz de percibir que no está circulando por una carretera abierta normalmente al tráfico", por las señales existentes y la graduación en la misma.

Conviene recordar, en este punto, que el artículo 19.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990

establece que los conductores habrán de adecuar la velocidad de su vehículo a las características y estado de las vías, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse.

Por tanto, se coincide con la propuesta de resolución en que la actuación del reclamante también incidió en la producción del accidente, pero no de forma tan intensa que implique la ruptura del nexo causal descrito en el apartado anterior, como sostiene el representante del contratista al responsabilizar en exclusiva al reclamante, al no haberse probado, por ejemplo, el exceso de velocidad en la conducción. Conviene recordar que el informe del Ingeniero Técnico Jefe del Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras (Doc. nº. 6) estima que los daños alegados no son desproporcionados en relación con la forma en que ocurrió el accidente según el reclamante.

En consecuencia, del examen conjunto de los apartados 2, 3 y 4 anteriores, el Consejo Jurídico aprecia concurrencia de causas en la producción del daño, unas imputables al funcionamiento del servicio viario en cuanto a la deficiencia en el funcionamiento de la señalización luminosa descrita, y otras imputables al reclamante, en cuanto que éste ha de adecuar la velocidad de su vehículo a las prescripciones del precitado artículo 19 del R.D. Legislativo 339/1990. Por ello procede hacer un reparto proporcional del importe de la indemnización conforme a lo indicado en el Fundamento Jurídico tercero (párrafo *in fine*) de la Sentencia 689/2001, de 29 de septiembre del Tribunal Superior de Justicia de Murcia.

QUINTA.- Cuantía indemnizatoria y sujeto responsable de los daños.

El órgano instructor no cuestiona la cuantía reclamada, y el informe citado del Parque de Maquinaria la considera acorde con la forma de producción del accidente (409.844 pesetas o 2.463,21 euros).

Al haberse apreciado concurrencia de culpas, procede modular la cuantía indemnizatoria correspondiendo al servicio público viario el abono del 50 % de la citada cantidad.

También la Consejería consultante ha de determinar a quién corresponde asumir en última instancia la responsabilidad, si a la Administración o al contratista, de acuerdo con los criterios establecidos en los apartados 1 y 2 del artículo 97 TRLCAP, en relación con el 1.3 RRP (Consideración Segunda del Dictamen nº. 53/03). Conviene recordar lo dispuesto en el precitado precepto "*será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato*".

A este respecto, del expediente se desprende que la conservación de la señalización correspondía a la empresa contratista, conforme a lo dispuesto en los artículos 140 del Reglamento General de Circulación y 5 de la Orden de 31 de agosto de 1987, por lo que deberá hacer frente a la indemnización en una cuantía del 50% (1.231,60 euros).

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Dictaminar desfavorablemente la propuesta de resolución, al concurrir los requisitos que determinan la responsabilidad del servicio público viario, si bien de forma concurrente con la propia del reclamante.

SEGUNDA.- La cuantía indemnizatoria y el porcentaje se establecen en la forma prevista en la Consideración Quinta, siendo responsable de los daños el contratista de las obras.

No obstante, V.E. resolverá.